

udržitelného rozvoje sídel

Ing. Miroslav Pavlas
Školitel: Prof. Ing. arch. Jan Koutný, CSc.
Ústav teorie, FA VUT Brno

Tento příspěvek je zaměřen na zkoumání ekonomického mechanismu lokalizace urbanistických funkcí a realizace urbanistických záměrů, jejichž podoba je velmi často určována zájmy soukromých investorů. Nejvhodnějším způsobem pro hodnocení udržitelnosti je definovat a vymežit vhodné indikátory. Tyto indikátory můžeme využít pro posouzení konkrétního urbanistického řešení. Principem takového posouzení je vzájemný vztah mezi veřejným zájmem a ekonomickou efektivností, která vyjadřuje zájem investora. Posouzení záměru je vhodné dát do souvislosti s finančním zdravím města a schopnosti realizovat své investice, vypočtené na základě finančních výsledků za několik po sobě jdoucích období.

Klíčová slova: indikátor udržitelného rozvoje, měření ekonomického rozvoje, ekonomické posouzení urbanistických záměrů

Measurability of Economic Aspects of Sustainable Housing Development

This paper is aimed to research how economic mechanism influences location of urban functions and how to assess urban design projects. These projects are often influenced by economic interests of private investors. To economic growth quantifying, the definition of appropriate indicators cluster into set is the best way. The indicator set may be used as a tool for assessment of a concrete urban design project. This assessment is based on a relationship between public need and economic interest of a private investor. As a supportive tool I consider the indicators which are focused on financial healthy of the cities and its ability to realize investments. These indicators are calculated based on financial results of some consecutive annual periods.

Keywords: indicator of sustainable development, measuring of economic growth, assessing economic impact of urban design

1 Úvod

Za úvod tohoto příspěvku si dovoluji zvolit citát z díla jednoho významného českého urbanisty: „Výstavba a přestavba osídlení i jednotlivých obcí a měst, péče o životní prostředí a jeho vytváření, rozmisťování výrobních sil i budování dopravních a technických zařízení vyžaduje vynakládání rozsáhlých materiálních a lidských zdrojů. Právě proto jsou ekonomické aspekty při většině rozhodnutích v těchto sférách stavěny do popředí a jsou často rozhodující. Tím závažnější však je, že *ekonomické aspekty osídlení, jeho tvorby i funkce* zůstávají ve svém celku nezpracovány a lze zatím hovořit spíše o souboru jednotlivých technik a metod, tradičních ukazatelů i pokusů o nové přístupy. To platí jak v úrovni národohospodářské, tak i ve vlastním urbanistickém řešení. Stále málo poznány zůstávají specifické ekonomické zákonitosti formování osídlení a tím méně pak lze hovořit o jejich ovládnutí. Také v *praktickém posuzování ekonomie konkrétních řešení* se často používají *nevýstižné ukazatele* a navíc se obvykle ekonomie ztotožňuje s nejnižšími pořizovacími náklady nebo s vysokou intenzitou využití území s malým ohledem na funkční účelnost a málo zkoumané mnohonásobně vyšší provozní a udržovací náklady“ (Hrůza, 1977, s. 95).

Předchozí závorka označující citaci prozrazuje, že se nejedná o kritiku současného přístupu k využití území a jeho ekonomické kvantifikaci, ale o text napsaný před pětatřiceti lety, jehož aktuálnost je až zarážející, a to i tehdy, pokud uvážíme, že tehdejší realita byla v podmínkách plánovaného hospodářství zcela odlišná od té dnešní.

Přesto můžeme směle konstatovat, že dosud opravdu chybí ucelený přístup ke zkoumání ekonomického mechanismu lokalizace urbanistických funkcí a realizace urbanistických záměrů, jejichž podoba je velmi často určována zájmy soukromých investorů. Citovaný text se proto stal jedním z hlavních impulsů a východisek pro mou disertační práci a s ní spojený výzkum.

Smyslem tohoto výzkumu v oblasti měřitelnosti ekonomického rozvoje je proto nalézt způsob, jakým mohou města měřit „udržitelnost“ formou souboru vhodných ekonomických indikátorů, definovat vzájemné vazby těchto indikátorů, jejich hodnoty a proporce.

2 Měření udržitelnosti prostřednictvím ekonomických indikátorů

2.1 Indikátory vyhodnocující ekonomický rozvoj

Chceme-li prakticky zkoumat výkonnost území a na základě kvantifikovatelných kritérií hodnotit naplňování principů udržitelného rozvoje v dané jednotce území (od lokální přes regionální úroveň až k úrovni celostátní), je nejvhodnějším způsobem definovat a vymezit k tomuto účelu určité indikátory.

Indikátory můžeme pojmut jako soubor kvantifikovatelných dat, která lze čerpat z dostupných zdrojů, případně jako souhrn výsledků a požadavků stanovených na základě určitých metodologických přístupů (pro tento typ byl především v minulosti používán pojem „ukazatele“).

Opět se můžeme vrátit k úvodní citaci (Hrůza, 1977), neboť problémem v oblasti indikátorů není jejich nedostatek, ale jejich vhodná volba, využitelnost pro to, co chceme měřit, a také jejich interpretace, která je mnohdy nesprávná či dokonce účelová.

Prostřednictvím sady indikátorů ekonomického rozvoje bychom měli být schopni vyhodnotit následující oblasti (Hrůza, 1977):

- Lokalizaci a vzájemné prostorové vztahy významných funkčních a stavebních souborů, obytných komplexů apod. Indikátory by měly být zaměřeny na stanovení prahových hodnot, porovnání ekonomické efektivnosti z dlouhodobého hlediska. Tento typ indikátorů aplikuje metody používané v urbanistické ekonomii.
- Ekonomickou udržitelnost konkrétních urbanistických řešení/záměrů. Indikátory této oblasti by měly vycházet jednak z dostupných indikátorů místního a regionálního udržitelného rozvoje (tyto indikátory jsou k dispozici např. ve formě mezinárodně uznávaných sad indikátorů), jednak z technik využívaných pro finanční plánování měst a pro hodnocení jejich finančního zdraví.

Obecné principy, které by měly splňovat indikátory pokrývající tyto dvě oblasti se v zásadě dají shrnout následovně (Šilhánková a kol., 2011):

- politická významnost a adresnost (indikátory mají mít přímou vazbu na danou politiku či opatření);
- analyticky dobrá podloženost a zdůvodnitelnost;
- snadná měřitelnost, možnost jasně je stanovit, spočítat, a to s dostatečnou přesností;
- vhodnost pro uspořádání do adekvátní časové řady;
- porovnatelnost v mezinárodním měřítku.

2.2 Faktory ekonomické udržitelnosti měřitelné pomocí indikátorů

Pokud si za cíl zkoumání zvolíme *udržitelný rozvoj města*, je třeba tomuto stále hojně užívanému pojmu dát (respektive vrátit) obsah. Jedna z neobecnějších definic hovoří o udržitelnosti jako o schopnosti naplnit naše vlastní potřeby, aniž bychom ovlivnili schopnost budoucích generací naplnit potřeby jejich (McIntosh, 2005). Pokud tuto

definici vztáhneme na město, můžeme zjednodušeně napsat, že udržitelnost spočívá v takovém rozvoji, který ve svém důsledku nepovede ke zničení území, ekonomickému či krachu.

Jednotlivé indikátory můžeme využít k vyhodnocení základních faktorů udržitelného rozvoje (McIntosh, 2005, Koutný, 2011). Pokud stanovíme určité hodnoty, kterých by jednotlivé faktory měly dosahovat, získáme například účinný nástroj, podle kterého můžeme posuzovat, vyhodnocovat respektive doporučovat konkrétní urbanistické záměry. Těmito faktory udržitelnosti jsou:

Vyhodnocení, zda je stávající urbanistické řešení dané lokality/objektu provozně efektivní.

- Vyhodnocení, zda stávající řešení generuje ekonomický příjem/přínos.
- Posouzení, zda je území využíváno efektivně z hlediska své hodnoty. Tato hodnota může být nejen finanční (ziskovost nebo ztrátovost území), ale i mimofinanční (hodnota, kterou nelze adekvátně vyjádřit penězi, např. v případě vzácných parků a zeleně, unikátnost pro účely kulturního či sportovního využití apod.).
- Hodnocení by mělo mít schopnost vyvažovat tržní síly v území, které jsou sledovány soukromými investory a které jsou předmětem ekonomického posouzení projektových záměrů (zejména např. pokud se jedná o developerské projekty). Kromě ekonomicky jasně kvantifikovatelných indikátorů pro hodnocení dané politiky či záměru samozřejmě hrají roli i další aspekty (kvalita dopravní obslužnosti, adaptovatelnost lokality/objektu na nové využití apod.).

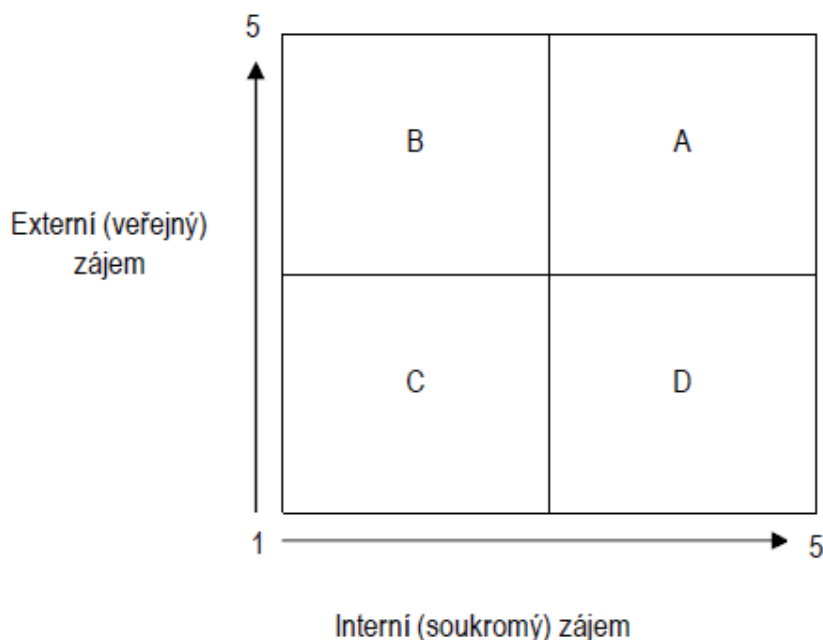
3 Využití ekonomických indikátorů v urbanistické praxi

3.1 Metodický přístup k vyhodnocení konkrétního urbanistického záměru

Jak vyplývá z předchozího textu, indikátory můžeme využít pro posouzení konkrétního urbanistického řešení. Principem takového posouzení je *vzájemný vztah mezi veřejným zájmem a ekonomickou efektivností*, která vyjadřuje zájem investora. Ekonomická efektivnost je ovšem také na straně města, neboť má vliv na jeho finanční zdraví, ať už krátkodobě (vynaložením investičních nákladů z kapitálového rozpočtu), nebo dlouhodobě (nutností dotovat případnou provozní ztrátu z běžných výdajů). Také aspekt finanční udržitelnosti na straně města tvoří součást veřejného zájmu.

Interakci mezi ekonomickou efektivností (externí zájem) a veřejným zájmem (interní zájem) můžeme graficky znázornit následovně (McIntosh, 2005). Stupeň 1 až 5

vyjadřuje míru naplnění jednotlivých faktorů udržitelnosti stávajícího stavu, přičemž 5 je hodnota vyjadřující nejvyšší možnou udržitelnost současného řešení a hodnota 1 nejnižší míru udržitelnosti.



Obrázek 1: Schéma vhodnosti a nevhodnosti urbanistického řešení z hlediska ekonomické udržitelnosti. Zdroj: Hagbarth Publications

Urbanistické záměry, které zařadíme, do kategorie A jsou žádoucí jak pro soukromé investory, tak z hlediska veřejného zájmu. Urbanistickým řešením by proto měly být cesty k využití (i opětovnému) vycházejícímu ze stávajícího řešení, nikoli případná demolice nebo komplexní urbanistická změna.

Naopak v sektoru C je stávající řešení či využití objektu/lokality nežádoucí jak pro veřejný, tak pro soukromý zájem, proto je vhodné hledat nová řešení (včetně sanace území a demolice stávajících objektů).

Zbylé dva sektory představují střet mezi zájmem soukromým a veřejným (B – veřejným zájmem je demolice a sanace, soukromým zachování, či častější situace, kdy je ve veřejném zájmu zachování objektu či lokality stávajícímu účelu, ale soukromý investor preferuje demolici a změnu využití – D). V takových situacích je řešením kontext daného urbanistického řešení s dalšími indikátory (např. indikátory vyhodnocující finanční situaci města ze střednědobého hlediska, představený v následující části).

Pokud využijeme tuto metodiku u již realizovaných záměrů, můžeme vyhodnotit, zda se z hlediska ekonomické udržitelnosti jedná o úspěšný záměr, o relativně úspěšný záměr s dílčími nedostatky nebo o selhání.

3.2 Indikátor finanční stability města a schopnosti realizovat investice

Indikátor finančního zdraví města vychází ze sledování výsledků hospodaření měst a jejich prognózování (rozpočet, rozpočtový výhled) a slouží ke konstrukci základních hodnotících indikátorů finanční situace měst na základě veřejně dostupných dat (zejména publikovaných prostřednictvím systému ÚFIS, jehož zřizovatelem je Ministerstvo financí (<http://www.info.mfcr.cz/ufis/>)). Pomocí jednoduchých výpočtů z dat pocházejících z konečných finančních výkazů za příslušný kalendářní rok vyjadřuje indikátor vývoj finanční situaci města z hlediska minulosti, tj. 4 – 5 let (databáze ÚFIS shromažďuje finanční výkazy měst za rok 2010 a pozdějších a je nástupcem aplikace ARIS, která táž data archivuje od roku 2001). Tento přístup nabízí srovnání hospodářských výsledků města v uplynulých letech a naznačuje trendy jeho vývoje do budoucna, což usnadňuje finanční plánování budoucího vývoje (prognózování).

Metodickým východiskem indikátoru je skutečnost, že stěžejním zdrojem financování rozvojových aktivit měst je přebytek běžného rozpočtu. Proto se při měření zkoumá zejména jeho výše i to, jak se vyvíjí v jednotlivých letech, jaký podíl svých běžných příjmů je město (případně jiný územní samosprávný celek) schopno transformovat do přebytku. Dalším předpokladem konstrukce ukazatele jako měřítka udržitelného rozvoje je skutečnost, že zásadní vliv na rozvoj města mají jeho investiční aktivity, které se v rámci finančního plánování promítají především do kapitálové stránky rozpočtu, tedy do kapitálových příjmů a investičních (kapitálových) výdajů. Proto považují za vhodné sledovat u jednotlivých ÚSC podíl běžného rozpočtu a kapitálových příjmů na kapitálových výdajů (což můžeme považovat za schopnost města samofinancovat své rozvojové aktivity).

Interpretace indikátoru je založena na bázi zařazování měst do tří kvalitativních skupin (A, B, C) podle dosažených výsledků. Jedná se o princip, se kterým mj. pracují ratingové agentury. Na základě dosavadních praktických zkušeností s hospodařením měst jsou ke každému z dílčích výpočtů přiřazeny hodnoty, které lze považovat za optimální (A), únosné (B) a dlouhodobě zcela neudržitelné (C). Každý z dílčích výpočtů má přiřazenu svoji váhu v procentech podle toho, nakolik je jeho výsledek podstatný pro celkové vyhodnocení hospodaření města v jednotlivém roce.

Aby bylo možné na základě výsledků vysledovat určitý trend v hospodaření měst, je efektivní a nezbytné seřadit výsledná data do malé časové řady, tj. vstupní data a především zjištěnou příslušnost ke kvalitativní skupině sledovat v průběhu minimálně 3 – 4 let.

4 Seznam použité literatury a pramenů

HRŮZA, J. *Slovník soudobého urbanismu*. 1. vydání. Praha: Odeon, 1977. 344 s. ISBN 01–527–777.

MCINTOSH, A. A Closer Look at Investor Successes and Failures. In *Entrepreneurial Spirit in Cities and Regions*. Bollscheil: Lou Hagbarth, 2005, s. 65 – 71.

ŠILHÁNKOVÁ, V. a kol. *Indikátory udržitelného rozvoje pro města a obce*. Hradec Králové: Civitas per populi, 2011.

ÚFIS – Prezentační systém Ministerstva financí České republiky. [online] c2011 [cit. 2012-01-14]. Dostupný z WWW: < <http://www.info.mfcr.cz/ufis/>>.